

## INSTRUIRE LA DEMANDE D'ASILE. ÉTUDE COMPARATIVE DU PROCESSUS DECISIONNEL AU SEIN DE L'ADMINISTRATION ALLEMANDE ET FRANÇAISE.

Résumé de la thèse de doctorat de Johanna Probst

<<http://sspsd.u-strasbg.fr/Johanna-Probst.html>>

Université de Strasbourg et Philipps-Universität Marburg, sous la direction de P. Watier, L. Kissler et S. Schehr.

### 1. ÉTUDIER LA PROCEDURE D'ASILE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE : PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE ET COMPARATIVE

L'objectif central de cette thèse est de porter un regard sociologique sur la prise en charge administrative de la demande d'asile par l'Allemagne et la France. Tout en privilégiant une perspective à la fois comparative, qualitative et compréhensive, cette étude de sociologie partage certains questionnements avec les sciences politiques et juridiques. La problématisation des dispositifs d'asile allemands et français, et plus particulièrement du travail des deux institutions centrales, à savoir respectivement le BAMF et l'OFPRA, s'enracine dans un constat statistique : l'extrême faiblesse des taux d'accord pratiqués depuis une vingtaine d'années par ces dernières. De multiples efforts ont récemment été réalisés par les autorités européennes pour parvenir, à travers une harmonisation du droit d'asile, à un nivellement des taux d'accord atteints par les divers États membres. Ainsi, une prise en compte de la dimension européenne des deux dispositifs d'asile nationaux s'est imposée. Malgré de nombreux problèmes de comparabilité, une étude préliminaire des statistiques produites par l'OFPRA et le BAMF a pu montrer que les taux d'accord ont globalement suivi une évolution similaire dans chaque institution. Or, des écarts plus ou moins importants s'observent dans les taux d'accord spécifiques aux diverses nationalités des demandeurs d'asile. En outre, l'attribution nettement plus fréquente de la protection subsidiaire<sup>1</sup> par le BAMF laisse supposer que l'interprétation des nouvelles dispositions européennes est sensiblement différente dans chaque institution.

Il s'agissait dès lors d'éclaircir les processus décisionnels de la procédure d'asile – qui sont souvent bien obscurs pour l'observateur extérieur – et de comprendre les tenants et aboutissants de l'instruction de la demande d'asile au sein des institutions de détermination du statut de réfugié. Dans cet objectif, une enquête sociologique privilégiant l'interrogation et l'observation directe des agents administratifs a été mise en place<sup>2</sup>. Les entretiens semi-directifs auprès de ces derniers s'articulaient autour de leurs pratiques et de leur vécu professionnel, ainsi qu'autour de leurs attitudes et représentations face à la problématique de la demande d'asile. Au-delà de cette attention particulière prêtée au groupe professionnel des agents « instructeurs », les rapports de pouvoir et liens hiérarchiques structurant chaque institution ont été pris en compte. L'analyse du traitement administratif de la demande d'asile au niveau national a finalement permis le développement de certaines hypothèses à propos de l'évolution du dispositif d'asile dans son ensemble, de la signification contemporaine du

<sup>1</sup> Statut de protection introduit en 2004 par les directives européennes.

<sup>2</sup> La réalisation d'une recherche empirique au BAMF et à l'OFPRA a pu être négociée avec des responsables institutionnels. Respectivement 24 (BAMF) et 17 (OFPRA) entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'agents instructeurs (les agents administratifs chargés de la réalisation de l'entretien avec le demandeur et de l'instruction de son dossier donnant lieu à une proposition de décision) et respectivement 12 et 10 avec leurs supérieurs hiérarchiques et des agents de divers services institutionnels. Les entretiens ont globalement durés entre 60 et 90 minutes. Dans chaque institution ont été effectués cinq observations directes d'entretiens entre demandeurs et agents. Le matériau empirique comprend également des observations d'audiences au sein des instances juridiques d'appel ainsi qu'un petit nombre d'entretiens avec des magistrats et des avocats intervenant dans le contentieux de l'asile en France et en Allemagne.

droit d'asile et de l'inscription du sujet de cette thèse dans la problématique globale de l'asile et des migrations forcées.

## 2. LE TRAVAIL DES INSTRUCTEUR AU SEIN DU BAMF ET DE L'OFPRA : RESULTATS DE COMPARAISON SOCIOLOGIQUE

La création du BAMF et de l'OFPRA au tout début des années 1950 découle de la ratification de la Convention de Genève par l'Allemagne et la France. La mission centrale de ces deux établissements est donc sensiblement la même : instruire la demande d'asile. Au-delà de ce parallèle fondamental, de nombreuses différences se constatent : organisation centrale de l'OFPRA versus organisation fédérale du BAMF ; concentration exclusive sur la demande d'asile de l'OFPRA versus domaine de responsabilité complémentaire (intégration des étrangers admis au séjour permanent) au BAMF ; relative autonomie de l'OFPRA par rapport à son ministère de tutelle versus soumission à la consigne ministérielle du BAMF. En dépassant ces observations globales, l'enquête sociologique a révélé le profil extrêmement contrasté des agents instructeurs de chaque institution. Les instructeurs de l'OFPRA sont majoritairement des jeunes femmes sortant de filières universitaires diverses (droit international, sciences politiques, histoire, langues, lettres, sciences sociales...), ayant une ancienneté moyenne de cinq ans dans le métier. Leur collègues du BAMF ont une ancienneté moyenne presque quatre fois plus élevée, sont plutôt âgés et majoritairement de sexe masculin. Ils ressortent exclusivement de formations juridiques ou administratives. Ces différences de profil, surtout en termes d'arrière fond éducatif et de longueur de l'expérience professionnelle (corrélé au moment d'embauche dans l'institution), s'avèrent explicatives de certaines différences que l'on constate quant à leurs pratiques et attitudes professionnelles.

Les instructeurs de l'OFPRA apparaissent généralement comme fortement impliqués dans leur travail. Ils semblent concevoir ce dernier non pas comme un simple travail administratif mais comme une responsabilité recouvrant l'application juste d'un texte juridique mais aussi la pérennisation d'une tradition d'accueil et de protection des réfugiés. Ils se montrent sensibles aux problèmes et besoins des demandeurs d'asile, sont plutôt affectés par leurs récits, doutent souvent à propos de leurs propositions de décision et souffrent parfois de forts cas de consciences. Leur désapprobation envers certains comportements frauduleux ou mensongers ne s'exprime quasiment jamais en des termes durs, accusateurs ou agressifs, mais est plutôt accompagné d'une certaine compassion bienveillante. La suspicion envers les demandeurs est bien caractéristique de leur approche. Néanmoins, les instructeurs de l'OFPRA voudraient, dans leur grande majorité, faire plus d'accords et évaluent souvent comme trop restrictifs les pratiques décisionnelles de l'Office.

Les instructeurs du BAMF sont attachés à leur travail en même temps qu'ils en sont lassés et fatigués. Leur activité professionnelle quotidienne est rôdée et routinière ; ils l'exercent avec assurance et sérieux. Tout en étant conscient de ses particularités, ils semblent concevoir leur métier avant tout comme une activité administrative ce qui favorise une certaine dédramatisation de l'enjeu important de leurs décisions. Face à la tâche décisionnelle, ils déploient une relative sérénité et une distance leur permettant entre-autres de protéger leur intégrité morale et psychique. Leur discours à l'égard des demandeurs qui tentent de détourner la procédure par le mensonge ou la fraude, peut être assez sévère et laisse parfois transparaître une certaine vexation personnelle. Bien qu'ils témoignent aussi d'une compréhension face à ces comportements, les instructeurs du BAMF apparaissent dans l'ensemble comme désabusés et très méfiants envers les demandeurs.

On peut donc distinguer l'attitude plutôt « indulgente » des instructeurs de l'OFPRA de celle plutôt « endurcie » de leurs collègues du BAMF. Ces attitudes structurent le rapport que les instructeurs entretiennent avec la hiérarchie. Le contrôle du travail des instructeurs s'effectue principalement autour d'un axe quantitatif (leur productivité) et d'un axe qualitatif (le sens des décisions produites). Soumis à des objectifs chiffrés de productivité, fixés par la direction, la quasi-totalité des instructeurs se plaint de trop fortes pressions temporelles dégradant les conditions, et entravant la qualité de leur travail. Le contrôle des décisions s'effectue sur deux modes différents : à l'OFPRA, les instructeurs doivent soumettre des propositions de

décision à leur chef de section, qui les amende ou les approuve par sa signature (contrôle personnel *a posteriori*). Au BAMF cependant, le contrôle se fait principalement par une doctrine institutionnelle mise à disposition sous forme de lignes directrices indiquant le raisonnement juridique préconisé pour les diverses problématiques présentées par les demandeurs d'asile (contrôle impersonnel *a priori*). Les entretiens avec les agents ont montré que le contrôle décisionnel à l'OFPRA tend à refreiner le penchant des instructeurs vers la décision d'accord alors que les lignes directrices au BAMF encouragent voire obligent les instructeurs à une pratique décisionnelle plus souple et généreuse. Cette observation se confirme par le fait que la production d'une décision négative est, selon les affirmations des agents interrogés, au BAMF plus chronophage que celle d'une décision positive – alors que le contraire est le cas à l'OFPRA.

### 3. DOUTE, MENSONGE ET MEFIANCE : LES ENTRAVES DU DISPOSITIF D'ASILE ET SES DEFIS FUTURS

Les entretiens et observations ainsi que le dépouillement d'un échantillon de 20 comptes rendus d'entretien et décisions correspondantes pour chaque institution, ont fait apparaître une relative similitude des techniques interrogatoires employées par les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA. Dans la rencontre entre le demandeur d'asile et l'instructeur, il s'agit pour le second non seulement de qualifier juridiquement les faits allégués par le premier mais surtout d'estimer leur caractère véridique ou fictif, authentique ou inventé. Au-delà du flou des textes de loi, des litiges quant à leur interprétation, des informations fragmentaires sur les situations dans les pays d'origine et de l'intervention parfois arbitraire des supérieurs hiérarchiques, le surgissement de la figure du demandeur introduit une incertitude profonde dans l'exercice consistant à instruire la demande d'asile. Le doute radical quant à la véracité de la parole des demandeurs et la « présomption de mensonge » qui en découle, sont caractéristiques de l'attitude professionnelle déployée par les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA. Ils structurent et dominent le déroulement de la rencontre institutionnelle. Au-delà de ce parallèle général, les instructeurs du BAMF font preuve d'une attitude encore plus fortement empreinte de méfiance et traversée des jugements moraux. L'érosion de la confiance et l'émergence d'un doute aussi radical que méthodique, que l'on constate dans les deux cas, semble s'accroître au fil d'un exercice professionnel prolongé.

L'instruction de la demande d'asile apparaît désormais comme prise dans le cercle vicieux de la méfiance réciproque. La situation actuelle doit être lue comme le résultat d'une montée aux enchères enclenchée par les tentatives de contrôle et de vérification de l'institution d'un côté, et les stratégies développées par les demandeurs pour y faire face de l'autre. Ce que les représentants institutionnels conçoivent comme le mensonge, la fraude et l'abus du droit d'asile s'avère – à travers l'analyse sociologique de la relation administrative – être des moyens mis en œuvre par les demandeurs pour affronter les nombreux obstacles procéduraux et pour conformer leur présentation de soi aux exigences administratives. La présentation de faux récits et de documents inauthentiques par ces derniers constitue un fait social qui doit être compris dans le contexte global des dispositifs d'asile nationaux et de leur évolution au fil des trente dernières années. Tant que la politique et le droit d'asile continuent à consolider la distinction entre le « vrai réfugié » à motifs politiques et le « faux réfugié » dissimulant sa véritable qualité de migrant économique, l'enjeu de la procédure d'asile sera, pour ceux qui la parcourent, de se conformer à la première de ces deux catégories.

Dans la mesure où le clivage artificiel entre les motifs migratoires économiques (ainsi qu'écologiques et familiaux) d'un côté, et ceux dits « politiques » de l'autre, apparaît comme inapte à saisir la réalité des migrations contemporaines, leur emploi administratif est souvent malaisé, comme le montre le discours des agents en charge de leur application. Le maintien d'un dispositif d'asile fondé sur ce clivage, légitimant ainsi le rejet de l'immense majorité des demandes qui lui sont adressées et contribuant par son caractère restrictif au développement d'un « marché noir de l'asile » et d'un réseau d'assistance en partie criminel et mafieux, apparaît désormais comme problématique. Au fil des années, l'objectif initial de la protection des personnes persécutées a, au sein des États européens, été supplanté par des

préoccupations d'ordre sécuritaire et de gestion migratoire. Une refonte des politiques d'immigration, une nouvelle approche des migrations au-delà des catégories obsolètes susmentionnées et surtout la mise au point d'une véritable stratégie politique permettant de réduire les inégalités globales en termes de niveau de vie et d'État de droit : voici les défis futurs dans lesquels l'Europe devrait reconnaître sa responsabilité.